



Revista de Relaciones Internacionales,  
Estrategia y Seguridad

ISSN: 1909-3063

[cinuv.relinternal@unimilitar.edu.co](mailto:cinuv.relinternal@unimilitar.edu.co)

Universidad Militar Nueva Granada  
Colombia

Torrijos R., Vicente

La Política de Seguridad en Perspectiva

Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 2, núm. 1, enero-junio, 2007, pp.  
87-111

Universidad Militar Nueva Granada  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92720105>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN PERSPECTIVA

Por: Vicente Torrijos R. \*

### RESUMEN

El nuevo mandato del presidente Uribe se constituye en una oportunidad para efectuar una revisión del impacto que la adopción y la implementación de la Política de Seguridad Democrática ha tenido en las dinámicas y relaciones del Estado con las organizaciones armadas ilegales.

De acuerdo con un conjunto de tendencias que se han ido perfilando a lo largo del último año el autor analiza cómo la implementación de esta Política ha afectado las relaciones entre el Estado Colombiano y los grupos armados ilegales, teniendo en cuenta los nuevos retos y los cambios necesarios para su sostenibilidad a medio plazo.

**Palabras clave:** Política de Seguridad Democrática, gobernabilidad democrática, grupos armados ilegales, legitimidad, Estado, instituciones, desmovilización, transformación estratégica, sostenibilidad.

Recibido: 12 de mayo de 2007  
Aceptado: 30 de mayo de 2007

---

\* Profesor Titular de ciencia política y relaciones internacionales, en la Universidad del Rosario ; de paz y conflictos, en la Universidad Oberta, de Catalunya (España) ; y de lógica estratégica, en el Curso de Altos Estudios Militares (CAEM), de la Escuela Superior de Guerra. vicente.torrijos@urosario.edu.co

## ABSTRACT

The new mandate of president Uribe has constituted an opportunity to carry out a revision of the impact that the adoption and the implementation of the Policy of Democratic Security has had in the dynamics and relations of the State with the illegal armed organizations.

According to a set of tendencies that have been outlined over the last year the author analyzes how the implementation of this Policy has affected the relations between the Colombian state and the illegal armed groups, considering the new challenges and the necessary changes for its sustainability in the mid term.

**Key words:** Policy of Democratic Security, democratic governability, armed illegal groups, legitimacy, State, institutions, demobilization, strategic transformation, sustainability.

## Primera Parte: EL CONTEXTO

### INTRODUCCIÓN

El entorno y condiciones de seguridad interna en Colombia están sujetos a permanentes mutaciones y transformaciones, a pesar de la persistencia de sus protagonistas (organizaciones armadas ilegales de distinta naturaleza enfrentadas entre sí o con el Estado), de sus factores potenciadores (la debilidad de las instituciones, la fragmentación territorial y el flujo de dineros ilícitos procedentes básicamente del narcotráfico, el tráfico de armas y el contrabando), y de sus efectos paradójicos (la existencia de una permanente amenaza terrorista en un contexto de crecimiento económico sostenido).

Ello explica por qué una política de seguridad para Colombia debe estar sometida constantemente a evaluaciones y ajustes, con el fin de evitar que la realidad —dinámica y variable— desborde las previsiones y las valoraciones estratégicas —cuya capacidad predictiva es siempre limitada.

En ese sentido, el año 2007 —con la perspectiva de un mandato renovado de la administración Uribe, la adopción de un nuevo plan de desarrollo, y con base en la experiencia acumulada— constituye una oportunidad necesaria para efectuar una revisión del impacto que la adopción e implementación de la Política de Seguridad Democrática (PSD), ha tenido en las

dinámicas y las relaciones del Estado con las organizaciones armadas ilegales, tanto endémicas (FARC, ELN, AUI), como nuevas (bandas criminales emergentes, BCE), teniendo en cuenta, en primer lugar, un conjunto de tendencias fundamentales que ha ido perfilándose a lo largo del último año y que, aun no siendo totalmente inéditas, pueden representar alteraciones significativas en el escenario en el cual las fuerzas del Estado libran la lucha por la seguridad y la normalización de la vida social.

La adecuada identificación de estas tendencias servirá de contexto al análisis que se realizará posteriormente de cada una de las organizaciones armadas ilegales, y de marco para elaborar una proyección de los ajustes e innovaciones que merecería la pena hacer en la Política de Seguridad Democrática con el fin de optimizar sus niveles de eficacia y eficiencia.

## EL PUNTO DE PARTIDA: LAS TENDENCIAS FUNDAMENTALES DEL ENTORNO DE SEGURIDAD INTERNA COLOMBIANO

**[1.] La lucha por la legitimidad.** Si bien por definición toda lucha contra la insurgencia (cualquiera que sea el método que ésta adopte, por ejemplo, el terrorismo), es una lucha por la legitimidad<sup>1</sup> las condiciones de seguridad en Colombia parecen estar indicando que, en un escenario en el que los esfuerzos militares —necesarios, significativos y contundentes— no logran todavía desestructurar definitivamente la arquitectura de las organizaciones armadas ilegales, el reconocimiento de que la legitimidad, más que la derrota militar, debería ser el objetivo prioritario.

Esta legitimidad se traduce, en el plano interno, en aspectos como: confianza institucional, credibilidad de los agentes del Estado, ampliación de la presencia y la actividad gubernativa del Estado.

Los escándalos que, como el de las relaciones de algunos sectores políticos con los grupos de autodefensa ilegal; las restricciones presupuestales a la universalización de los derechos sociales mediante políticas afirmativas e inclusivas agresivas; la existencia de “zonas grises” en ciertas áreas del territorio nacional y en el desarrollo de actividades económicas ambiguas<sup>2</sup>; y el impacto emocional que reiteradamente provoca en la opinión pública el drama humanitario de los secuestrados, son algunos de los factores que minan la legitimidad del Estado.

---

<sup>1</sup> COICAUD, Jean Marc. (2000). *Legitimidad y Política, Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política*. Madrid: Homo sapiens.

<sup>2</sup> Es decir, aquellas que están en la penumbra de la legalidad y la ilegalidad.

En el nivel externo, la legitimidad se manifiesta como la validación del discurso y las acciones del Estado por parte de otros actores del sistema internacional (no sólo otros estados y organizaciones intergubernamentales, sino sectores de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, etc.).

También en ese campo existe el riesgo de que los éxitos obtenidos (como la inclusión de las oai en las listas de organizaciones terroristas) acaben siendo nugatorios, en tanto no se persuade a la opinión pública internacional (y a algunos gobiernos) de la naturaleza de la amenaza que, en efecto, representan para la sociedad colombiana.

**[2.] Intensificación de la Guerra Política.** En consonancia con lo anterior, a lo largo de 2006 las organizaciones armadas ilegales, y en especial las FARC, intensificaron sus actividades de guerra política.

Ya que no pueden enfrentar militarmente al Estado con la esperanza de derrotarlo, aspiran a una derrota o por lo menos a un sometimiento en el campo de lo simbólico, de los mensajes y de los imaginarios.

Hacia el futuro, la implementación de las estrategias de seguridad democrática deberá considerar que la lucha contra las organizaciones armadas ilegales es también —por utilizar la expresión del Departamento de Estado de Estados Unidos— una guerra de mentes y de corazones.

**[3.] La desmilitarización de la agenda.** Una política de seguridad no es sólo una política militar. Eso estaba ya claramente intuido en la primera redacción de la PSD, pero durante los últimos cuatro años ha habido una tendencia a privilegiar significativamente su componente puramente militar, en un ejercicio de priorización que hoy por hoy empieza a ser discutido ante la constatación de que, en algunos casos, la presión militar ha podido alcanzar su punto de inflexión.

Sin renunciar al fortalecimiento de la capacidad disuasiva, y a la modernización y profesionalización de los operadores de seguridad, deberá incrementarse el volumen de la acción integral e insistirse en un mayor despliegue institucional eficiente y permanente.

No debe olvidarse que así como la política de apaciguamiento del presidente Pastrana allanó el camino en la opinión pública para una política de mano firme, esa misma opinión podría empezar a verse cansada y frustrada en las expectativas depositadas en esa alternativa y por

ello sentirse inclinada a demandar una flexibilización tendiente a intentar, una vez más, la salida negociada con las organizaciones armadas ilegales.

**[4.] Transnacionalización e internacionalización.** Una de las tendencias de la dinámica de seguridad colombiana que se ha venido decantando durante los últimos años es la de la internacionalización del conflicto interno<sup>3</sup> (su paulatina proyección e inclusión en la agenda de diversos foros multilaterales), así como la de su transnacionalización (el desbordamiento o proyección del conflicto más allá de las fronteras).

Por una parte, la internacionalización ofrece posibilidades, en especial para asegurar la sostenibilidad de un futuro proceso de negociación y reinserción, y para bloquear uno de los frentes en los cuales ha sido más activa la guerra política de las organizaciones narcoterroristas, el de su relativo posicionamiento en algunos sectores de la opinión pública en el exterior.

Por la otra, la transnacionalización obliga a enfrentar como un problemas binacionales (cuando menos), algunos asuntos que hasta hace poco se consideraban como meramente internos, y a su vez, genera nuevas problemáticas y potenciales focos de tensión, especialmente con los países vecinos.

**[5.] Urbanización y terrorismo.** Como consecuencia del impacto directo de la PSD en la capacidad de operación de las OAI, se empezó a percibir durante 2006 una clara tendencia de éstas a adoptar tácticas de urbanización de su accionar, con el fin de obtener un mayor impacto mediático y fortalecer su dimensión política en ciertas comunidades.

Ello explica su apuesta por el fortalecimiento de milicias, infiltración de grupos de base y escenarios universitarios; y muy probablemente se traduzca en un incremento de acciones terroristas<sup>4</sup>.

Esta tendencia a la urbanización se agudiza con el fenómeno de las bandas criminales emergentes, muchas de las cuáles operan en las ciudades y están vinculadas a actividades económicas diversas, bajo cuyo patrocinio operan para proteger los más diversos intereses.

---

<sup>3</sup> AVILÉS, William. (2006). *Global Capitalism, Democracy, and Civil-Military Relations in Colombia*. State University of New York Press.

<sup>4</sup> TULCHIN, Joseph S. et al. (2003). Editors. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*. Wilson Centre Press.

## Segunda Parte: LAS FARC

### INTRODUCCIÓN

Aunque está todavía lejos de ser definitivamente exitosa, la Política de Seguridad Democrática (PSD), del presidente Uribe ha venido logrando impactar significativamente en las FARC, que, adicionalmente, atraviesan coyunturas tanto internas como externas, cuya resolución será determinante en el futuro de la organización.

Aunque las FARC se siguen concibiendo a sí mismas sobre la base de un proyecto revolucionario que aspira a la toma del poder (o a compartirlo, es decir, a acceder a él sin necesidad de “tomarlo” propiamente), lo cierto es que durante los últimos años han venido una creciente dependencia de la dinámica del combate, y entienden por lo tanto que basta conservar su capacidad militar y cierta iniciativa ofensiva para estar aproximándose a su objetivo, en una clara inversión de la relación de lo político y lo militar, en tanto que es esta última dimensión la que pasa a imponerse a determinar, casi con autonomía, la estrategia global de la organización.

En la actualidad, las FARC mantienen un repliegue estratégico y una ofensiva táctica, mientras han visto reducirse de manera importante su capacidad (o voluntad), de acción y no han estado en condiciones de generar un ataque contundente o de alto impacto simbólico ni a unidades de las Fuerzas Armadas ni a la población civil, a pesar de la práctica reiterada del hostigamiento, las rápidas incursiones armadas en algunas poblaciones, y de algunos incidentes terroristas como los que ocurrieron en Bogotá y la serie de atentados que sacudió a Cali durante el año pasado. Adicionalmente, su pie de fuerza se ha reducido, lo que explica el correspondiente aumento en la depredación practicada para forzar el reclutamiento —especialmente de menores.

En términos generales, su estado actual podría calificarse como **de hibernación**. Aunque han visto seriamente erosionada su capacidad ofensiva y han sido sometidas a una constante presión por parte de la Fuerza Pública, están todavía muy lejos de ser derrotadas o de tan siquiera estar suficientemente debilitadas como para forzar su mejor disposición a la solución negociada.

Más bien, hibernan, se adecúan al nuevo escenario, y mientras tanto, resuelven problemas internos relativos a su propia dinámica organizacional (la sucesión de Marulanda, la relación de fuerzas entre “halcones” y palomas”).

## ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y TENDENCIAS

**[1.] Coyunturas internas.** A nivel interno/organizacional, las FARC enfrentan la coyuntura sucesoria de Manuel Marulanda, que habrá de producirse más temprano que tarde e intentan definir un esquema de liderazgo que sustituya su jefatura histórica.

Este será escenario de tensiones entre el ala militar y el ala más puramente política de las FARC, que sin embargo han encontrado importantes espacios de coincidencia, por lo que el grado de tensión entre una y otra no debe ser sobreestimado.

En efecto, las FARC tendrán que incrementar los dispositivos preparatorios de la sucesión de Manuel Marulanda y tendrán que asimilar las modificaciones que de ellos se deriven en la estructura jerárquica de la organización.

En especial, esto implicará resolver las tendencias encontradas entre la línea militar (Mono Jojoy), y la política (Alfonso Cano). Es poco probable que estas tensiones se resuelvan en una ruptura, pero implicarán necesariamente una redistribución importante del poder y de los fueros decisionales dentro de la organización.

Al mismo tiempo, las FARC tendrán que entrar en un proceso de renovación de cuadros, para lo cual será necesario incrementar el adoctrinamiento, iniciar procesos de promoción jerárquica, y muy probablemente, de captura de líderes mediante el reclutamiento en universidades y otros centros educativos.

**[2.] Reconfiguración y relocalización.** Resulta plausible considerar que una de las tendencias de las FARC será la de reconfigurar su estructura organizacional (distribución y focalización de recursos y de fuerzas) así como su relocalización<sup>5</sup>.

Ello como consecuencia del impacto de iniciativas como el Plan Patriota, por una parte; y por la otra, como consecuencia de la desmovilización de los paramilitares en la medida en que las áreas antes ocupadas por las AUI aparezcan como más o menos descubiertas.

En cuanto a la reconfiguración organizacional, ello podría obedecer a la necesidad de imprimirle un manejo más racional a los recursos disponibles y concentrar la capacidad operativa en los espacios en los que mayor pueda ser su incidencia ofensiva.

---

<sup>5</sup> RODRIGUEZ GARAVITO, C. (2005). *La nueva Izquierda en América Latina. Sus Orígenes y su trayectoria futura*. Bogotá: Norma.



**[3.] Creciente importancia de la cohesión interna como centro de gravedad.** Como toda transición organizacional, estos procesos de reconfiguración comportarán traumatismos más o menos importantes en la estructura interna de la organización, en la fluidez y solidez de las relaciones entre el centro y las unidades periféricas.

Mientras tanto, el mantenimiento de la presión ejercida por los operadores de seguridad del Estado podría empezar a generar tensiones y disyuntivas internas que podrían ser aprovechadas para ofrecer incentivos que potencien la fragmentación.

**[4.] La sostenibilidad de la organización.** En cuanto a la sostenibilidad material de la organización, ésta sigue dependiendo sustancialmente de los ingresos derivados del narcotráfico, el tráfico de armas, y las prácticas predatorias sobre diversos recursos naturales y sobre la actividad económica, para todo lo cual, además, han tenido que desarrollar estructuras de lavado de activos o entrar en contacto con bandas criminales en una relación cuyos efectos en el futuro pueden ser paradójicos para la propia organización.

**[5.] Una expectación confrontativa frente a la evolución de los acercamientos del Gobierno y el ELN.** Un proceso de relocalización de fuerzas de las FARC podría generar enfrentamientos entre las FARC y el ELN, en la medida en que suponga una relativa disputa por áreas o recursos estratégicos.

Al mismo tiempo, las FARC procurarán interferir tanto como sea posible, tanto en el plano militar como en el político, en los acercamientos iniciados entre el ELN y el Gobierno cuyo fracaso, a pesar de todo, concita su interés.

Podría también pensarse que en alguna medida se presentará una tendencia a la absorción de algunos sectores del ELN (en el caso de que las aproximaciones llegaran a prosperar y alcanzan cierto grado de cristalización).

**[6.] El asedio diluido y el terrorismo.** Las FARC mantendrán la práctica de escaramuzas y de acciones intrépidas en el marco de un asedio diluido que privilegiará los ataques de oportunidad, el despliegue de pequeñas unidades, el ataque a infraestructura, entre otros, mientras elude con meticuloso cuidado la confrontación directa y el combate frontal. Será por lo tanto una actitud predominante defensiva, pero en modo alguno pasiva<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> ANZIT GUERRERO, R. (2005). *Terrorismo: Análisis de un Condicionante Crítico del Tercer Milenio*. Madrid: Galerna.

Entre otras, por cuanto las FARC tienen la intención de urbanizar su actividad tanto como sea posible, para lo cual intensificarán su accionar terrorista en combinación con el incremento de sus estrategias de movilización y organización popular.

En consecuencia y por último, cabe insistir en **la posibilidad siempre latente de un escalamiento terrorista** con intensidad y manifestaciones variables. Como método, el terrorismo suele ser empleado en circunstancias de desesperación estratégica y como compensación de las dificultades de desplegar capacidades ofensivas en combates y agresiones directas.

El recurso al terrorismo podría ser empleado para mantener una posición favorable de cara a una negociación eventual (es decir, a impedir que una negociación sea percibida como una rendición, o que la contraparte imponga unilateralmente las condiciones), en cuanto representa un valor de cambio con el cual jugar a la hora de hacer transacciones y concesiones.

**[7.] La infiltración del proceso electoral local y regional y la recuperación de la capacidad de cogobierno.** Aprovechando la celebración del proceso electoral del octubre de este año en el nivel municipal y departamental, que proporciona un espacio propicio para la politización y la búsqueda de movilización popular, así como para la cooptación de sectores políticos y sociales, las FARC intentarán infiltrarse en el debate político con movimientos-fachada o enquistándose en partidos y movimientos políticos, en especial, de origen cívico o sectorial.

Su intención será, no sólo capitalizar el debate electoral para el desarrollo de su estrategia de promoción política, sino recuperar la capacidad de cogobierno y parasitar, con diversos fines, las administraciones públicas.

**[8.] La agenda política.** En perfecta sincronización con lo anterior, dos serán los temas predominantes en la actividad política de las FARC, y en especial, en sus esfuerzos por obtener receptividad y generar movilización popular: el intercambio humanitario (que por otro lado, es la pieza fundamental de su política exterior), y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

En el primer caso, seguirán insistiendo en presentarse como dispuestos, mientras procuran hacer aparecer al Gobierno como responsable de la prolongación indefinida del cautiverio de los secuestrados.

Su aspiración es lograr una especie de “negociación-laboratorio” que las oxigene —quizá no tanto militarmente, aunque también— especialmente en la dimensión política, al recuperar la condición de interlocutor y poder reclamar, en consecuencia, su eliminación de diversas listas de terroristas (en especial, de la lista de la Unión Europea, donde cuentan con afinidades políticas importantes en partidos como los Verdes).

Mientras tanto, seguirán bombardeando al Gobierno y a la opinión con iniciativas desproporcionadas, y explotando la sensibilidad social que el tema despierta para conducirlo a un punto de no retorno y de máxima presión sobre el Gobierno.

En cuanto al TLC, las FARC podrían encontrar en la oposición a su suscripción un escenario favorable para el desarrollo de estrategias comunicacionales, para la infiltración en la movilización social, y para generar encuentros y coincidencias, incluso con sectores de los que tradicionalmente ha sido contradictoria y antagonista (por ejemplo, el sector arrocero del Tolima).

**[9.] La procura de expansión.** Las FARC aprovecharán la desmovilización de las autodefensas (y la transformación de algunos de esos grupos en bandas criminales básicamente predatorias), para extender su capacidad de disciplinamiento a las áreas de influencia de aquellas, y en especial, para tratar de sustituir o por lo menos entrar en competencia por las fuentes de recursos (legales o ilegales), que resulten liberadas como consecuencia de ese proceso.

No se descarta tampoco que entren en una dinámica de confrontación con el Eln, que busque absorber a los miembros de esa organización descontentos con los recientes giros políticos, o que busque forzar al ELN a dilatar su aproximación con el Gobierno.

En cualquier caso, la creciente presión sobre sus recursos obligará a las FARC a buscar nuevas fuentes y nuevos espacios, y ello tenderá a incrementar su actividad de depredación, tanto en el caso del narcotráfico como del reclutamiento de menores, por ejemplo.

**[10.] Recuperación de la interlocución.** En el plano internacional, las FARC sufren un aislamiento creciente, lo que sin embargo no les impide estar en condiciones de buscar interlocuciones puntuales e intentar aproximaciones transitivas con el Gobierno Colombiano, si bien sus últimos ensayos en ese sentido han sido relativamente fallidos.

De particular importancia seguirá siendo el uso que le dan las FARC a sus redes de diplomacia paralela, a través de las cuales no sólo movilizan la opinión pública externa, sino que generan corrientes de influencia en gobiernos y organizaciones extranjeras.

Tales redes podrían verse potenciadas, por ejemplo, por los mensajes ambiguos que en materia de lucha contra las drogas y contra el terrorismo ha emitido el nuevo gobierno ecuatoriano.

## CONCLUSIÓN

En el caso de las FARC, la perspectiva estratégica estará determinada por el efecto acumulativo de la acción de anticipación y contención desplegada por los operadores de seguridad del Estado durante estos últimos cuatro años.

Este impacto se refleja en diversos ámbitos, dentro de los cuales merece la pena destacar:

- Las transformaciones del escenario de la confrontación que resultan de la recuperación del control territorial progresivamente lograda a través del reestablecimiento de la presencia de la Fuerza Pública en los 1098 municipios del País.
- Al mismo tiempo, el espacio abierto que quede como resultado de la desmovilización de los grupos de autodefensa ilegal.
- El desgaste organizacional derivado del repliegue o inhibición al que en mayor o menor medida se han visto sometidos, y de otras coyunturas internas como el problema de la sucesión de Tirofijo.
- La dependencia cada vez mayor de la depredación de recursos y los efectos paradójicos derivados de sus vínculos crecientes con organizaciones macrocriminales.
- El influjo de la exitosa aunque todavía incipiente aproximación entre el Gobierno Nacional y el ELN.

Así mismo, pueden señalarse como determinantes las siguientes tendencias en la conducta *farciana*, las cuales probablemente registrarán un creciente grado de intensidad:

- Urbanización de su accionar: fortalecimiento de milicias, infiltración de grupos de base y escenarios universitarios, probable incremento de acciones terroristas.
- Intensificación de la diplomacia paralela, en especial en Europa y ante el nuevo escenario del congreso norteamericano de mayoría demócrata, en un esfuerzo por compensar el aislamiento diplomático al que han sido sometidas.
- Manipulación creciente (y a veces contradictoria), del tema del intercambio humanitario, buscando generar presiones externas sobre el Gobierno nacional, y que al mismo tiempo, les permitan ganar espacios de interlocución política a nivel interno y externo, sin que por ello comprometan su responsabilidad efectiva en la solución de la crisis.
- Incremento de la actividad política y de la intervención mimética en los procesos electorales locales y regionales, mientras reivindican cada vez más la naturaleza política de la organización y aprovechan temas como el intercambio humanitario y el TLC con Estados Unidos para pernear la movilización popular y ganar espacios de diálogo con diversos sectores.

- Intensificación de la actividad fronteriza y transfronteriza, como consecuencia de la presión a que vienen siendo sometidas por la Fuerza Pública —y que las obliga a desplazar algunas de sus actividades ilegales en busca de santuario— y como estrategia de desestabilización y creación de tensiones diplomáticas con los países vecinos.

### **Tercera Parte: EL ELN**

#### **INTRODUCCIÓN**

La dinámica del conflicto armado interno colombiano se caracteriza, muy especialmente, por la pluralidad de organizaciones armadas ilegales que durante años se han venido enfrentando con el Estado colombiano y que constituyen hoy por hoy la principal amenaza a la seguridad nacional.

Mientras que durante los últimos cuatro años se avanzó en el proceso de desmovilización de las organizaciones de autodefensa ilegal —no sin altibajos y complejidades emergentes—, ningún avance se ha registrado con las FARC luego de que fracasara el experimento de San Vicente del Caguán.

Entre tanto, las relaciones con el ELN han tenido un patrón oscilante entre las presiones (como el secuestro de los excursionistas en la Sierra Nevada de Santa Marta hace algo más de dos años), y los gestos de buena voluntad (tanto de parte del Gobierno al facilitar salvoconductos y promover encuentros entre la organización y la sociedad civil, como del ELN al aceptar una serie de contactos en La Habana).

La situación del ELN es peculiar en comparación con las otras dos organizaciones armadas ilegales.

En primer lugar, su pie de fuerza es el menor de las tres y su capacidad operativa se ha visto sustancialmente reducida.

En segundo lugar, no puede dejar de sufrir los efectos de una gravitación más o menos intensa alrededor de las FARC —que lo ha llevado a aceptar alianzas más o menos perdurables, y que, sobre todo, no deja de influir en sus cálculos estratégicos, sobre todo en el nivel político.

Y finalmente, es la organización armada que menores resistencias genera en la opinión pública y a la que, de alguna manera, se le reconoce una mayor legitimidad como interlocutora política.

En términos generales, se podría decir que el ELN padece una etapa de **transformación y acomodamiento**.

En efecto, en la medida en que se vaya agotando la etapa de los “acercamientos” y los “contactos exploratorios”, la dinámica con el ELN habrá de orientarse hacia la negociación concreta o hacia el rompimiento de las conversaciones, pues el estado actual no puede sostenerse indefinidamente en el tiempo<sup>7</sup>.

El Estado deberá preparar una batería de incentivos para encauzar en función de sus intereses la evolución de las relaciones con esta organización, combinando adecuadamente poderes duros (una presión militar creciente), y poderes blandos (estímulos políticos y judiciales, no necesariamente definitivos, sino con fines de impulsión del proceso).

## ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y TENDENCIAS

### [1.] El debilitamiento estructural de la organización.

El ELN puede considerarse una organización estancada, si se compara su dinámica de crecimiento con el engrosamiento significativo de las FARC durante los últimos 15 años.

En efecto, no puede hablarse de un proceso de ampliación o multiplicación de la capacidad de cobertura territorial de la organización y a pesar de estar vinculada como las otras dos organizaciones ilegales al negocio del narcotráfico, sus réditos son sustancialmente inferiores.

Ello la ha conducido a ocupar una posición periférica en el contexto de un conflicto dominado por el enfrentamiento triangular Autodefensas-Estado-FARC.

A esto debe añadirse el hecho de que el proceso de paz que se viene intentando con el Gobierno está lejos de ser respaldado unánimemente por las distintas estructuras de la organización, lo cual podría originar tensiones y reequilibrios de fuerza internos cuyo impacto se proyectará en la suerte futura de la negociación.

Paralelamente, el ELN busca ganar autonomía y un espacio político propio frente a las FARC, evitando que las FARC monopolicen el escenario político-militar o que, a la postre, esa organización los elimine, subsuma o convierta en una especie de satélite estratégico.

---

<sup>7</sup> FISAS, Vicenc.(2004). *Procesos de Paz y Negociación en Conflictos Armados*. Madrid: Paidós Ibérica.

El ELN sabe que, dada su debilidad militar, su capacidad de presión en una negociación futura se vería considerablemente reducida; y que si las FARC avanzaran más rápido que ellos en una negociación con el Gobierno, no tendrían más remedio que resignarse a desempeñar un rol cada vez más marginal.

Por lo tanto, la dinámica presente del ELN se articula sobre esas tres necesidades: superar su fragmentación interna, enfrentar cierto grado de escasez de recursos, y asegurar un grado de autonomía (tanto política como militar), que le permita sortear las coyunturas actuales de debilitamiento organizacional.

## **[2.] La necesidad de asegurarse un espacio protagónico propio.**

De lo anterior se desprende la necesidad de la organización de sobrevivir, buscando un espacio protagónico propio.

En el plano militar esa aspiración resulta sumamente difícil de satisfacer autárquicamente: de ahí que en más de una oportunidad se haya especulado (con razón), acerca de eventuales alianzas con las FARC<sup>8</sup>. De lo que se trata ante todo es de seguir constituyendo una amenaza y no ser reducida a un actor marginal e intermitente.

En el plano organizacional, el gran temor del ELN es acabar, siendo absorbido por las FARC, de tal manera que, perdida toda capacidad de autonomía, su desempeño termine siendo un puro efecto reflejo de la suerte de aquéllas.

En el plano político, ese temor se concreta en el riesgo de que, a la postre, para el Estado Colombiano, el ELN pierda toda relevancia como interlocutor (nadie negocia con quien no es una amenaza), en un proceso que el deterioro de los recursos ofensivos de que dispone no hace sino acelerar paulatinamente.

Por eso, el ELN buscará obtener la mayor rentabilidad política posible de las aproximaciones con el Gobierno y con la sociedad civil que se han venido realizando, primero, desde la Casa de Paz (un modelo que aspira a extender a otros lugares del país, para descentralizar la interlocución y ampliar el contacto con los sectores sociales y de opinión), y luego en La Habana.

Esta capitalización se busca a nivel interno, como estrategia para obtener reconocimiento y ampliar la base social, y también a nivel externo, con el fin de obtener interlocución con la comunidad internacional y desligarse del universo terrorista.

---

<sup>8</sup> PALACIOS, Marco. (2006). *Between Legitimacy and Violence: A History of Colombia, 1875-2002*. Duke University Press.

**[3.] La conveniencia de aprovechar la reluctancia de las FARC de cara a una negociación.**

Con estas perspectivas, en un cálculo simple de costos y beneficios, para el ELN resulta atractivo capitalizar en su favor la reluctancia de las FARC a toda negociación con el gobierno Uribe.

El ELN sabe que ello le reviste de un valor estratégico y simbólico que interesa al Gobierno Nacional en la medida en que un diálogo con el ELN demostraría su disposición a buscar salidas negociadas y no meramente militaristas<sup>9</sup>; y al mismo tiempo, pondría un freno a las suspicacias que de cuando en vez se levantan alrededor del “trato preferente” presumiblemente dado a los para las autodefensas ilegales.

Dicho en otras palabras, hoy por hoy, el principal valor de cambio con el que cuenta el ELN es, precisamente la renuencia de las FARC, de la que deriva el interés del Gobierno y al mismo tiempo su propia capacidad de transar y gestionar autónomamente sus perspectivas de futuro.

Ello no impide que emita mensajes paradójicos, como aquellos en los que suele advertir que la negociación es todavía puramente eventual y que en cualquier caso nada en su conducta puede interpretarse como una renuncia o como un apoyo al Gobierno Nacional.

**[4.] Pausa como oxigenación.**

Sin embargo, y en perfecta coherencia con lo anteriormente expuesto, no debe descartarse absolutamente que una eventual negociación con el Gobierno pudiera ser empleada, entonces, como pausa o interludio en la lucha armada.

En tal caso, el ELN podría aprovechar ese escenario para oxigenarse y recomponerse, tanto militar como políticamente, para recuperar la iniciativa.

Esta probabilidad depende, sin embargo, de la evolución de otros factores: la sostenibilidad de la presión de la Fuerza Pública, la influencia internacional, y los incentivos que se deriven del progresivo angostamiento de los márgenes de aceptabilidad aplicables a amnistías e indultos por parte de la opinión pública, entre otros.

**[5.] El riesgo de acabar enfrentado con las FARC.**

Con todo, de la erosionada capacidad de operación del ELN también se han apercibido las FARC.

---

<sup>9</sup> PALACIOS, Marco. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Santafé de Bogotá: Norma.



En días recientes varios titulares de prensa (nacional e internacional), daban cuenta de un eventual enfrentamiento entre las dos organizaciones.

En términos prácticos, ese enfrentamiento podría justificarse con dos razones: el interés de las FARC por copar anticipadamente los espacios del ELN (de cara a su declive o a su desmovilización, y antes de que el Estado lo haga), y su pretensión de doblegar la disposición del ELN a negociar, al imponer su superioridad militar, derrotarlo y absorber sus despojos.

#### **[4.] La búsqueda de una plataforma para aterrizar políticamente.**

Aprovechando el proceso electoral municipal y departamental de octubre de este año, el ELN reforzará sus contactos con organizaciones políticas, no tanto con la finalidad de cooptarlas, sino con el fin de asegurarse una estructura política que estuviera dispuesta a recibirlos y que ellos pudieran emplear como plataforma para aterrizar políticamente después de una negociación.

En otras palabras, la actividad política del ELN no consistiría en la conformación de un nuevo movimiento (lo cual implicaría un significativo desgaste y sería poco viable, dado su restringido volumen), sino en su inserción en una organización política ya consolidada (¿el Frente Social?), de la que pudieran derivar alguna legitimidad y reconocimiento.

#### **[5.] Mantenimiento de la actividad violenta y recuperación logística.**

Todas estas tentativas políticas se sincronizarán, sin embargo, con el mantenimiento —hasta donde sea posible— de la actividad violenta, de los ataques selectivos e intermitentes.

Al mismo tiempo, buscarán por lo menos conservar niveles mínimos de capacidad de iniciativa y harán esfuerzos por recuperarse logísticamente, en el entendido de que hay que sincronizar el diálogo con la ofensiva, para mantener una posición que les permita presionar y alcanzar niveles adecuados de transacción con el Gobierno.

### **CONCLUSIÓN**

De los elementos de análisis anteriormente expuestos, pueden deducirse algunas tendencias importantes en la conducta del ELN en el futuro próximo:

- Aprovechamiento político de los acercamientos y las conversaciones. Búsqueda de legitimidad y de la mejor posición política posible para una eventual negociación.

- Mantenimiento de la actividad militar, discreta pero sostenida, para no aparecer como excesivamente debilitado y evitar así que una eventual negociación sea interpretada y valorada como una capitulación, tanto por parte del Estado, como de la opinión pública e incluso las FARC.
- Búsqueda de escenarios de “laboratorio” o de “prueba” previos a una negociación definitiva, por ejemplo, mediante la firma de un acuerdo humanitario general.

Aunque no deben abrigarse demasiadas expectativas, debe reconocerse que existe, en efecto, una probabilidad de negociación con el ELN.

El punto de inflexión que, al parecer, surge de las 4ª y 5ª rondas de acercamientos, es en ese sentido promisorio pero al mismo tiempo riesgoso, pues podría resolverse en una nueva ruptura y estancamiento de los contactos con el Gobierno.

De ahí que, estratégicamente, el Estado haya venido viendo la conveniencia de incrementar la flexibilidad en algunos aspectos, mientras se consolida el inicio de la negociación integral, en la que habrá oportunidad para estrechar las exigencias, pero de la que, si se capitalizan los valores acumulados, le resultaría al ELN sumamente costoso sustraerse.

#### **Cuarta Parte: AUTODEFENSAS**

##### **INTRODUCCIÓN**

Así como la relación con las FARC representa el principal desafío militar en materia de seguridad para el Estado Colombiano, la relación con los grupos de autodefensa ilegal (en el marco del accidentado proceso de desmovilización iniciado con el cese de hostilidades proclamado por las AUC en diciembre de 2002), encarna el principal desafío político y policial a enfrentar en ejecución de la Política de seguridad democrática del Gobierno Nacional.

En efecto, durante 2006, diversos acontecimientos develaron la complejidad del fenómeno llamado “paramilitar” en el país, luego de más de una década de existencia de la organización de las AUC y a pesar de los avances registrados durante el primer mandato del presidente Uribe en materia de desmovilización.

La complejidad del fenómeno se reflejó en la complejidad del proceso, cuya naturaleza difícilmente puede precisarse, y que oscila, sin embargo, entre el sometimiento de criminales a la justicia y la negociación política con una organización que se define a sí misma como antsubversiva y contrarrevolucionaria.

Esta complejidad fue potenciada por diversos factores tales como:

- El modelo mismo de interlocución adoptado con estas organizaciones, la insuficiencia de la información disponible sobre asuntos cardinales para el planeamiento y el seguimiento del proceso (como el número de combatientes), y las dificultades que enfrentó el esquema de seguimiento y verificación articulado alrededor de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP), de la OEA.
- La intervención de otros actores (como la Corte Constitucional), en la definición del marco jurídico (Ley de Justicia y Paz), con la consiguiente introducción de modificaciones o condicionamientos a los términos de desmovilización inicialmente acordados.
- El develamiento de los vínculos entre estas organizaciones y otros sectores de la vida nacional, en particular la clase política, en el marco del escándalo de la “parapolítica”, y la posibilidad misma de que tales vínculos se extiendan a otros, como el sector empresarial.
- Las dificultades para que, con los recursos y los esquemas y planes de acción existentes, el pie de fuerza desmovilizado sea absorbido en los procesos de reinserción y normalización y sea posible contener su desviación hacia otras formas de organización violenta, como las llamadas Bandas criminales emergentes.

Aunque en la actualidad el proceso se encuentra bastante avanzado, no debe perderse de vista el hecho de que se trata, ante todo, de un avance en su tramitación judicial (con las declaraciones ante los fiscales de justicia y paz y los jueces correspondientes, tanto de víctimas como de los miembros de las autodefensas ilegales).

Pero la tramitación judicial no resolverá el problema de fondo y estructural, que debe interpretarse en clave política y social. De hecho, es previsible que durante 2007 sea precisamente esa dimensión la que más importancia cobre en la relación con los grupos de autodefensa ilegal desmovilizados.

## **XALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y TENDENCIAS**

**[1.] El estado del proceso.** El proceso atravesó durante algunos periodos de 2006 momentos críticos que erosionaron significativamente su legitimidad. En ese sentido, llega deficitariamente al 2007 y ello constituirá uno de los principales desafíos para el Gobierno nacional, si pretende capitalizar la desmovilización como prueba de la eficacia de la PSD y como justificación de su intensificación y profundización.

**[2.] El problema de la eficacia.** Al lado del déficit de legitimidad, esto es, de reconocimiento de su validez axiológica, de su universalidad y de su transparencia —el cual es especialmente sentido por la opinión pública—, el proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa ilegal ha sido puesto en entredicho también en términos de su eficacia.

En efecto, la opinión pública tiende a valorar con escepticismo el proceso de desmovilización en el marco de la ley de justicia y paz, lo cual podría agravarse en la medida en que vayan emergiendo los vínculos de las AUI con otros sectores del establecimiento (políticos, empresarios).

Y por otro lado, no está claro que la desmovilización esté incidiendo realmente en la reducción de la violencia y en la desarticulación de las redes ilegales que sirvieron de puntal a la extensión y fortalecimiento del paramilitarismo.

Recuperar la legitimidad del proceso (lo cual tiene mucho de simbólico), y demostrar su eficacia en términos de reducción de la violencia, el restablecimiento de niveles aceptables de seguridad en sus antiguas zonas de influencia, y el control de la dispersión de sus recursos (económicos, armados y humanos), constituyen la tríada fundamental de desafíos inmediatos que plantea la desmovilización.

**[3.] La reducción del capital político.** Mientras la dimensión política del proceso de desmovilización cobra una importancia cada vez mayor, tiende a presentarse, simultáneamente, una importante reducción del capital político del que dispone el Gobierno nacional para asegurar su sostenibilidad.

Esta reducción es consecuencia directa de los dos fenómenos señalados en los puntos anteriores (erosión de legitimidad, cuestionamientos sobre la eficacia), y se traduce en una disminución del respaldo de la opinión pública al proceso y a su tramitación definitiva —o por lo menos, en una creciente reluctancia a apoyarlo incondicionalmente.

**[4.] Mutación y desbordamiento.** En tanto que el problema desencadenado por el develamiento del escándalo de la “parapolítica” está lejos de haber sido superado, resulta plausible esperar que a lo largo del año se presenten flujos y reflujos en ese sentido (nuevas revelaciones, nuevas denuncias, nuevas acusaciones), y que los mismos acaben cobijando a sectores económicos e incluso de la Fuerza Pública, involucrados de uno u otro modo en las estructuras de apoyo y sostenimiento de los grupos de autodefensa ilegal.

Lo anterior provocará algún grado de mutación en las dinámicas del proceso, que a la postre acabará ensanchándose y desbordando el marco tanto jurídico como político inicial, con la consecuente obsolescencia de algunas de las herramientas y discursos contruidos para su tramitación y para su legitimación.

**[5.] Creciente escrutinio interno y externo sobre el proceso.** El creciente primado de lo político en el proceso de desmovilización de las autodefensas ilegales generará un incremento proporcional en los niveles de escrutinio a los que será sometido el proceso, especialmente una vez se empiecen a conocer los pronunciamientos judiciales definitivos sobre las condenas que deberán pagar los cabecillas de la organización.

Este escrutinio provendrá de diversos sectores y grupos de presión interna (lo que catapultará a su vez el rol de la Comisión nacional de reparación y reconciliación), pero también —y ello tendrá un impacto importante— de agentes externos, tanto gubernamentales e intergubernamentales como no gubernamentales, lo cual obligará al diseño de una estrategia diplomática adecuada, proactiva y pública, y no meramente reactiva e intergubernamental.

**[6.] La dimensión policial del proceso.** Como consecuencia de la mutación de las estructuras de autodefensa ilegal en bandas criminales emergentes (las cuales tenderán a sustituirlas y a absorber los recursos de diversa índole liberados por la desmovilización), se presentará probablemente una alteración en los niveles de violencia y criminalidad en algunas áreas, con especial repercusión en los centros urbanos.

Ello impone la implementación de los esquemas de apoyo previstos en la PSD, con la participación de las autoridades municipales y el fortalecimiento de la capacidad policial para contener un fenómeno que se presenta regularmente luego de todo proceso de desmovilización de grupos armados (el incremento de la criminalidad), pero que en el contexto colombiano podría convertirse en amplificador/atomizador de una violencia que, por lo menos, bajo la coordinación de las AUC tendía a mantenerse concentrada ; y que además, podría asociarse a las grandes organizaciones criminales (narcotráfico, contrabando), dotándolas de un poder de coacción del que hasta ahora han gozado solo relativamente.

## CONCLUSIÓN

Las perspectivas de la dinámica de seguridad en relación con los grupos de autodefensa ilegal se articulan sobre dos elementos: su creciente dimensión política y su dimensión policial/criminal.

Por tal razón los esfuerzos del Estado tienden a dirigirse en el sentido de la legitimidad y la eficacia del proceso de desmovilización, y tratan de abarcar estrategias de involucramiento de otros actores (en punto de la legitimidad), y de participación de las administraciones locales (en punto de la eficacia).

En esa perspectiva, el Estado parece comprender perfectamente que, de otro modo, la desmovilización de estos grupos podría convertirse en un descalabro político antes que en una prueba del éxito de la PSD.

## Quinta Parte: EL ESTADO

### INTRODUCCIÓN

A comienzos del 2007, el presidente Álvaro Uribe resumió puntualmente los avances obtenidos en materia de seguridad y reestablecimiento de la normalidad y la autoridad del Estado, en el marco de la aplicación de la Política de seguridad democrática (PSD), al señalar que se ha enviado a la cúpula de las autodefensas ilegales a la cárcel, se han desmovilizado 40 mil combatientes ilegales, la Ley de Justicia y Paz se encuentra en plena aplicación, hay avances en un proceso de negociación política con el ELN y se ha sometido a las FARC a un acoso (militar y político), cada vez mayor.

A ello cabría añadir el hecho de que, luego de cuatro años de aplicación de la PSD, el fortalecimiento de la capacidad de las fuerzas armadas y una mayor corresponsabilidad social han permitido la consolidación de lo que el ministro Juan Manuel Santos denominó en alguna oportunidad “un círculo virtuoso” entre seguridad, confianza, inversión y crecimiento<sup>10</sup>.

Este círculo virtuoso es sólo uno de los resultados positivos de los esfuerzos del Estado por contener los efectos y la propia actividad de las organizaciones armadas ilegales.

Con todo, el Estado ha percibido que resulta innegable la necesidad de **repotenciar la PSD** con el fin de **intensificar su eficacia, profundizar sus efectos, y reforzar su sostenibilidad**. Estos podrían considerarse como los objetivos estratégicos que orientan una segunda etapa de la PSD, tal como ha sido ya insinuada por el Gobierno Nacional.

A continuación se examinan algunos vectores cardinales que articulados en pos de los tres objetivos señalados, estarían contribuyendo a la configuración de las estrategias y medidas concretas de repotenciación de la PSD.

### ***Los vectores cardinales de la repotenciación de la Política de Seguridad Democrática***

**[1.] La consolidación.** Mediante la PSD, el Estado ha logrado recuperar el control efectivo de buena parte del territorio nacional, ha impactado el pie de fuerza y la infraestructura logística

---

<sup>10</sup> WALDMANN, Peter y REINARES, Fernando. (2000). *Sociedades En Guerra Civil*. Madrid: Paidós Ibérica.

y de recursos de las organizaciones armadas ilegales e incluso, los ha obligado a buscar aproximaciones de negociación o a transformar su accionar, de tal manera que han vuelto a las prácticas típicamente insurgentes (acciones dispersas y de terrorismo), con la esperanza de inducir al Estado a una guerra de desgaste mientras privilegian la protección de sus activos primordiales (secuestrados, cabecillas y cultivos ilícitos).

Para asegurar estos resultados y debilitar todavía más a estas organizaciones, el Estado tiende a considerar que es preciso avanzar en algo que podría denominarse **consolidación diversificada**: construir Estado y ajustar las estrategias a las particularidades de las distintas regiones, privilegiando, según la necesidad, unos instrumentos de la acción estatal sobre otros.

Al mismo tiempo, se ha visto la necesidad de evaluar los resultados de planes como el Plan Patriota y las actividades de la Fuerza de Tarea Omega, con el fin de evitar su desgaste o estancamiento e identificar los escenarios que permitirían un uso cada vez más óptimo de los recursos.

En tal sentido, se ha encontrado un nuevo desafío: la tendencia a la intensificación de los problemas de delincuencia, que no pueden ser subestimados y que deben ser contenidos oportunamente, pues podrían comprometer los propios logros ya obtenidos como consecuencia de una dispersión de las fuentes de violencia y amenaza.

En síntesis, si los primeros cuatro años de aplicación de la PSD pretendieron la **recuperación**, su repotenciación parece reconocer el **primado de la consolidación**, lo cual implicará una mayor participación de otros órganos, agencias y niveles administrativos del Estado, y en particular, de los niveles local y regional, de conformidad con las competencias que les son propias.

**[2.] Recuperación de consensos.** Uno de los aspectos de los que dependerá la sostenibilidad de la PSD será el relativo a la recuperación de consensos que se han ido deteriorando en cuanto a la necesidad de obtener mayores niveles de la intensidad y profundidad en los esfuerzos realizados hasta ahora en materia de seguridad<sup>11</sup>.

De algún modo, habrá que enfrentar la posibilidad de que en la opinión pública vaya consolidándose —y extendiéndose cada vez más— la idea de que el momento de la disuasión (el de la PSD), ha sido superado por completo, por lo que habría que invertir la apuesta para privilegiar la persuasión (el diálogo sobre el intercambio con las FARC, por ejemplo), como si se tratara de alternativas excluyentes.

---

<sup>11</sup> URIBE VARGAS, Diego. (1987). *Solución pacífica de conflictos internacionales: La paz es una tregua*. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Tampoco puede perderse de vista la tendencia (por puro desgaste histórico y como efecto psicológico indirecto de los logros obtenidos), a rechazar el primado de la seguridad en la agenda pública, y a sustituirlo por otras preocupaciones (igualmente válidas, pero no necesariamente estratégicas), como las relacionadas con el tema económico y social, una vez más, como si se tratara de problemas completamente disociables.

De ahí que en el terreno político, el re-lanzamiento de la PSD tiende a incluir esfuerzos por reposicionar los problemas de seguridad y su primacía en la agenda pública, la cual parecería haberse ido diluyendo a medida que el mayor despliegue ofensivo de la Fuerza Pública contribuía a incrementar la sensación de seguridad en amplios sectores de la población.

**[3.] La revisión de las tareas pendientes.** Un alto porcentaje de la PSD no alcanzó a ser desarrollado durante los años del primer gobierno del presidente Uribe. En ese sentido, todo parece indicar que hay aspectos que no habría que relanzar, sino que empezar a ejecutar plenamente.

Dentro de estas tareas pendientes cabría señalar:

- Las relativas a los **marcos normativos**, y en especial, a las regulaciones del sector defensa (ley de defensa y seguridad nacional), y a la lucha contra el terrorismo (vía reforma constitucional y luego, por ley estatutaria). Cabe señalar, por ejemplo, que sólo hasta diciembre del año pasado, se promulgó La ley 1108, aprobatoria de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, en sustitución de la aprobada anteriormente y que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en 2005.
- Las relativas al desarrollo del **ciclo de recuperación y rehabilitación**, pues durante esta primera etapa, si bien se avanzó en la recuperación del control territorial (gracias al restablecimiento de la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios del país), no se desarrolló suficientemente el proceso de consolidación y rehabilitación, lo que cual permitido, entre otras cosas, la aparición de bandas criminales emergentes.
- Las relativas a la **reforma a la comunidad de inteligencia**, y en especial, a la creación de instancias de coordinación, de intercambio, de contrastación y de distribución de información según las necesidades específicas.

**[4.]** Así las cosas, todo apunta a que a mediano plazo sería necesario asegurar (hacia el futuro), la sostenibilidad financiera de la PSD, para lo cual el Estado buscaría mecanismos que permitan una **disminución en la excesiva dependencia del patrocinio externo, y en particular, norteamericano.**



En ese sentido, el restablecimiento del impuesto al patrimonio con destinación al sector defensa constituye un logro inicial, que, al parecer, tiende a capitalizarse mediante un esquema de evaluación de necesidades, distribución de recursos y control de ejecución de los gastos.

**[5.] La dimensión fronteriza y transnacional.** Por último, queda cada vez más claro que el Estado reflexiona e insiste de manera cada vez más precisa en que una de las debilidades de la PSD y de su ejecución en la primera etapa (2002-2006), estriba en la escasa receptividad que tuvieron las iniciativas colombianas de configurar un marco de respuesta regional frente a los elementos transnacionales del conflicto interno que vive el país, a pesar de los pronunciamientos (básicamente retóricos), de diversas cumbres multilaterales.

En ese sentido, se percibe una tendencia a formular una estrategia que permita elevar el nivel de consenso a nivel regional y que abra oportunidades para tramitar fluidamente asuntos que despiertan especial sensibilidad en los países vecinos<sup>12</sup> (las fumigaciones en la frontera con Ecuador, por ejemplo, como lo han demostrado los episodios más recientes en el historial de las relaciones binacionales).

Así mismo, los esfuerzos parecen estar orientándose, progresivamente, a la formulación de una estrategia de “diplomacia pública”, con el fin de bloquear la diplomacia paralela e informal de las organizaciones al margen de la ley.

Esta “diplomacia pública” estaría orientada a privilegiar escenarios informales y alternativos a los conductos oficiales de las cancillerías, y generar espacios de comunicación entre el Gobierno colombiano y la sociedad civil en otros países.

## CONCLUSIÓN

Se han señalado tres objetivos estratégicos que se estarían persiguiendo en aras de repotenciar la PSD: **intensificar su eficacia, profundizar sus efectos, y reforzar su sostenibilidad.**

A ello contribuirán, en definitiva, algunas corrientes estratégicas configuradas con arreglo a 5 vectores cardinales: la consolidación, el mantenimiento de consensos, la continuidad, la acumulación y distribución estratégica de recursos, y el fortalecimiento de la dimensión internacional de las iniciativas colombianas en materia de seguridad.

---

<sup>12</sup> GURRUCHAGA, Íñigo. (1998). *El modelo irlandés: Historia secreta de un proceso de paz*. Madrid: Península.

## BIBLIOGRAFÍA

ANZIT GUERRERO, R. (2005). *Terrorismo: Análisis de un Condicionante Crítico del Tercer Milenio*. Madrid: Galerna.

AVILÉS, William. (2006). *Global Capitalism, Democracy, and Civil-Military Relations in Colombia*. State University of New York Press.

COICAUD, Jean Marc. (2000). *Legitimidad y Política, Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política*. Madrid: Homo sapiens.

FISAS, Vicenc. (2004). *Procesos De Paz Y Negociación En Conflictos Armados*. Madrid: Paidós Ibérica.

GURRUCHAGA, Íñigo. (1998). *El modelo irlandés: Historia secreta de un proceso de paz*. Madrid: Península.

PALACIOS, Marco. (2006). *Between Legitimacy and Violence: A History of Colombia, 1875-2002*. Duke University Press.

———. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Santafé de Bogotá: Norma.

RODRÍGUEZ GARAVITO, C. *La nueva Izquierda en América Latina. Sus Orígenes y su trayectoria futura*. Bogotá: Norma.

TULCHIN, Joseph S. et al. (2003). Editors. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*. Woodrow Wilson Centre Press.

URIBE VARGAS, Diego. (1987). *Solución pacífica de conflictos internacionales: La paz es una tregua*. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

WALDMANN, Peter y REINARES, Fernando. (2000). *Sociedades En Guerra Civil*. Madrid: Paidós Ibérica.